

ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRÓLOGO. Fernando Castro Abella	21
--	----

PRIMERA PARTE

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: MARCO JURÍDICO, COMPETENCIAL Y ORGANIZATIVO

Víctor Almonacid Lamelas

CAPÍTULO 1

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. CONCEPTO Y TIPOLOGÍAS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.	28
1.1.1. Definición y fundamentos de la IA	28
1.1.2. Tipologías y aplicaciones en el sector público.	31
1.1.3. Gobernanza de datos «humanista»	32
1.2. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL SECTOR PÚBLICO.	33
1.2.1. La evolución de la administración electrónica.	33
1.2.2. Planificación estratégica y coordinación de proyectos. .	35
1.2.3. Impacto y retos de la digitalización en la gestión pública	36
1.3. INTELIGENCIA ARTIFICIAL, INNOVACIÓN PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	37
1.3.1. Potencial transformador de la IA en la función pública .	37
1.3.2. Innovación, liderazgo y gestión del cambio	38
1.3.3. El necesario equilibrio entre tecnología, derechos y valores humanos.	40

CAPÍTULO 2

MARCO NORMATIVO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

2.1.	EL REGLAMENTO EUROPEO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (AI ACT)	44
2.1.1.	Génesis y contexto	44
2.1.2.	Naturaleza, objetivos y estructura	44
2.1.3.	Enfoque basado en el riesgo y prácticas prohibidas . . .	45
2.1.4.	Gobernanza y autoridades de supervisión	46
2.1.5.	Calendario de aplicación y relevancia para el sector público	46
2.2.	ESTRATEGIAS EUROPEAS Y NACIONALES EN MATERIA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.	47
2.2.1.	Estrategias y planes europeos	47
2.2.2.	La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial y sus actualizaciones	48
2.2.3.	Convergencia entre regulación y políticas públicas . . .	48
2.3.	NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE ADMINISTRACIÓN DIGITAL, DATOS Y ALGORITMOS	48
2.3.1.	Constitución, protección de datos y derechos digitales .	49
2.3.2.	Igualdad, no discriminación y algoritmos (Ley 15/2022)	49
2.3.3.	Administración digital y seguridad	50
2.3.4.	Organismos y normas específicas de IA.	51
2.3.5.	Gobierno del dato y acceso a información	51
2.3.6.	El Esquema Nacional de Seguridad y las obligaciones de las entidades locales.	52

CAPÍTULO 3

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL

3.1.	COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN	54
3.1.1.	Una competencia habilitante, a caballo entre la administración electrónica y la mejora de los servicios públicos municipales	54
3.1.2.	Laboratorios de Innovación Ciudadana (LIC) para IA local.	55

3.2.	AUTONOMÍA LOCAL E IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.	56
3.2.1.	Una autonomía que permite innovar.	56
3.2.2.	Ejemplos reales de uso de IA en ayuntamientos y diputaciones.	57
3.3.	LÍMITES Y DESAFÍOS, JURÍDICOS, TÉCNICOS Y ORGANIZATIVOS	59
3.3.1.	Límites y «limitaciones»: buscando un equilibrio necesario	59
3.3.2.	Desafíos pendientes	61
3.3.3.	La contratación pública como instrumento de implantación y de control.	64

CAPÍTULO 4

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.1.	AUTOMATIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DECISIONES ALGORÍTMICAS	66
4.1.1.	La actuación administrativa automatizada (AAA): marco legal vigente	66
4.1.2.	De la automatización clásica a la IA: tres niveles de intervención.	66
4.1.3.	Automatización robótica de procesos (RPA) e IA generativa.	67
4.1.4.	Actuaciones proactivas y asistidas.	68
4.1.5.	El algoritmo como trámite reglado.	70
4.2.	TRANSPARENCIA, EXPLICABILIDAD Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	71
4.2.1.	La «caja negra» y el derecho a la explicación	71
4.2.2.	Régimen jurídico de la transparencia algorítmica	71
4.2.3.	Motivación de los actos: adaptación al entorno algorítmico	72
4.2.4.	IA generativa y documentos jurídicos: el estándar profesional	72
4.3.	GARANTÍAS JURÍDICAS DE/PARA LA CIUDADANÍA.	73
4.3.1.	El derecho a no ser objeto de decisión exclusivamente automatizada	73
4.3.2.	Derechos de información y acceso al algoritmo	74
4.3.3.	Derecho de impugnación y responsabilidad	74

4.3.4. Protección y supervisión frente a sesgos algorítmicos y discriminación	75
---	----

CAPÍTULO 5

PROTECCIÓN DE DATOS, ÉTICA Y RESPONSABILIDAD

5.1. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN ENTORNOS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.	82
5.1.1. La IA como tratamiento masivo de datos personales . . .	82
5.1.2. El marco normativo aplicable	83
5.1.3. El derecho a no ser objeto de decisiones automatizadas	83
5.1.4. Principios de privacidad aplicables a los sistemas de IA	84
5.1.5. El papel de la AEPD y la supervisión del cumplimiento.	84
5.1.6. Datos sintéticos: una solución emergente	85
5.2. SESGOS ALGORÍTMICOS, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	85
5.2.1. Qué son los sesgos algorítmicos	85
5.2.2. El marco jurídico de la no discriminación algorítmica. .	86
5.2.3. La discriminación algorítmica indirecta en el sector público	86
5.2.4. Medidas prácticas para gestionar el sesgo algorítmico en la Administración	87
5.2.5. La ética como condición estructural, no como añadido estético	88
5.3. RESPONSABILIDAD JURÍDICA DERIVADA DEL USO DE SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.	88
5.3.1. El problema de la imputación en sistemas complejos . .	88
5.3.2. Responsabilidad política y funcional: ¿quién toma las decisiones?	88
5.3.3. El régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración	89
5.3.4. La responsabilidad de proveedores e implantadores en el RIA	90
5.3.5. El derecho a impugnar las decisiones automatizadas. . .	91
5.3.6. El debate sobre la responsabilidad por daños de la IA: la Directiva europea	91
5.3.7. Los órganos de supervisión de la IA y la rendición de cuentas	92
5.3.8. Responsabilidad, ética y corrupción: una reflexión final	92

CAPÍTULO 6

IMPACTO ORGANIZATIVO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

6.1.	RECONFIGURACIÓN DE PROCESOS Y SERVICIOS PÚBLICOS.	96
6.1.1.	De la administración electrónica a la administración inteligente	96
6.1.2.	La reingeniería de procesos como condición previa . . .	97
6.1.3.	Reconfiguración de los servicios públicos municipales .	97
6.1.4.	El control interno y la función interventora como aliados de la IA.	98
6.2.	NUEVOS PERFILES PROFESIONALES Y NECESIDADES COMPETENCIALES: DPA, DPO, CISO, CAIO, RSI Y OTROS	101
6.2.1.	Un nuevo mapa de talento para la Administración	101
6.2.2.	DPO versus DPA.	101
6.2.3.	Perfiles de gobernanza y cumplimiento normativo	104
6.2.4.	Perfiles técnicos y de datos	106
6.2.5.	Perfiles de supervisión ética y jurídica.	107
6.2.6.	Los perfiles tradicionales en clave IA: el valor diferencial de lo humano	110
6.3.	CAMBIO ORGANIZATIVO Y CULTURAL EN LAS ENTIDADES LOCALES	110
6.3.1.	El problema de fondo: la madurez organizativa.	110
6.3.2.	La reforma organizativa como condición de posibilidad	111
6.3.3.	El cortoplacismo político y la resistencia al cambio como obstáculos estructurales.	111
6.3.4.	Reskilling y upskilling: el gran reto de la formación. . . .	112
6.3.5.	Liderazgo y gestión del cambio: el factor humano decisivo	113
6.3.6.	Hacia una cultura organizativa de IA responsable	114

CAPÍTULO 7

DERECHO COMPARADO Y BUENAS PRÁCTICAS

7.1.	LA REGULACIÓN DE LA IA EN LAS DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO.	118
7.1.1.	Tres filosofías, tres modelos.	118
7.1.2.	Otros modelos relevantes	120

7.2.	EXPERIENCIAS EUROPEAS EN EL USO DE IA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	121
7.2.1.	El estado de la cuestión en Europa	121
7.2.2.	Casos de referencia	121
7.3.	MODELOS INTERNACIONALES DE GOBERNANZA ALGORÍTMICA	123
7.3.1.	El problema que la gobernanza algorítmica debe resolver.	123
7.3.2.	Los cuatro modelos de gobernanza	123
7.3.3.	La transparencia algorítmica como principio emergente en España	124
7.3.4.	Qué debe hacer un ayuntamiento antes de desplegar un sistema de IA.	125

CAPÍTULO 8

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

8.1.	JURISPRUDENCIA EUROPEA Y NACIONAL RELEVANTE.	128
8.1.1.	Consideraciones preliminares: el estado incipiente de la jurisprudencia sobre IA	128
8.1.2.	Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	129
8.1.3.	TJUE y el derecho a la tutela judicial efectiva en el uso público de la IA.	130
8.1.4.	Doctrina de la AEPD y de la AESIA: fuentes cuasi-jurisdiccionales	133
8.2.	PRINCIPALES APORTACIONES DOCTRINALES	134
8.2.1.	La doctrina como precursora: cuando la ciencia jurídica antecede a la jurisprudencia	134
8.2.2.	Lorenzo Cotino Hueso: la «huida del Derecho administrativo» y la garantía de los derechos.	134
8.2.3.	Agustí Cerrillo i Martínez: la administración automatizada y la transformación del procedimiento	135
8.2.4.	Eduardo Gamero Casado: los algoritmos entre el trámite reglado y la discrecionalidad.	135
8.2.5.	Julián Valero Torrijos: las garantías constitucionales frente a la administración algorítmica	136
8.2.6.	Alejandro Huergo Lora: los algoritmos como normas y la reserva de ley	136
8.2.7.	Nuestra visión: el algoritmo como trámite reglado y la integración de la IA en el procedimiento.	137

8.2.8.	Gabriele Vestri: el impacto del RIA en los ayuntamientos.....	138
8.2.9.	Sandra Wachter: la explicabilidad, la no discriminación y el derecho a una justificación.....	138
8.2.10.	Mireille Hildebrandt: el Estado de Derecho en la era de la decisión computacional.....	139
8.2.11.	Otras voces doctrinales relevantes.....	140
8.3.	EL DIÁLOGO ENTRE JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA: HACIA UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA IA.....	141
8.3.1.	Una nueva rama del Derecho en formación.....	141
8.3.2.	El principio de «reserva de humanidad»: la garantía estructural del Estado de Derecho algorítmico.....	141
8.3.3.	El efecto retroalimentador entre jurisprudencia y doctrina en el contexto del RIA.....	142
8.3.4.	Hacia una jurisprudencia del RIA: los próximos hitos previsibles.....	143

CAPÍTULO 9 RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

9.1.	GOBERNANZA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL ÁMBITO LOCAL.....	145
9.2.	RECOMENDACIONES NORMATIVAS Y ORGANIZATIVAS....	147
9.2.1.	Recomendaciones al legislador (de lege ferenda).....	148
9.2.2.	Recomendaciones a los ayuntamientos.....	149
9.3.	LA IA COMO PROYECTO PERMANENTE: HACIA UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL INTELIGENTE, ÉTICA Y RESILIENTE.....	150

SEGUNDA PARTE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, RELEVO GENERACIONAL Y LIDERAZGO PÚBLICO

María Dapena Gómez

CAPÍTULO 10 INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y RELEVO GENERACIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

10.1.	TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS, TECNOLÓGICAS Y ORGANIZATIVAS.....	156
-------	--	-----

10.2. EL RELEVO GENERACIONAL COMO RETO ESTRUCTURAL DEL SECTOR PÚBLICO.	157
10.3. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO VECTOR ESTRATÉGICO DE CAMBIO.	158

CAPÍTULO 11

INCIDENCIA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL EMPLEO PÚBLICO

11.1. REDEFINICIÓN DE FUNCIONES Y ROLES PROFESIONALES. . .	162
11.2. IMPACTO EN EL ACCESO, LA PERMANENCIA Y LA SALIDA DEL EMPLEO PÚBLICO.	162
11.3. SOSTENIBILIDAD DEL CAPITAL HUMANO.	163

CAPÍTULO 12

DESAFÍOS, AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DEL RELEVO GENERACIONAL

12.1. BRECHA GENERACIONAL Y BRECHA DIGITAL.	166
12.2. ATRACCIÓN Y RETENCIÓN DEL TALENTO JOVEN.	166
12.3. PUESTA EN VALOR DEL CONOCIMIENTO SÉNIOR.	167

CAPÍTULO 13

LIDERAZGO PÚBLICO E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

13.1. LIDERAZGO EN CONTEXTOS DE ALTA COMPLEJIDAD TECNOLÓGICA.	170
13.2. IMPACTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL DESEMPEÑO DEL ROL DIRECTIVO.	170
13.3. LIDERAZGO ÉTICO Y TOMA DE DECISIONES ASISTIDA.	171

CAPÍTULO 14

DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN ENTORNOS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

14.1. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL ANTE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.	174
14.2. COMPETENCIAS DIRECTIVAS CLAVE EN CONTEXTOS ALGORÍTMICOS.	174

14.3. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DIRECTIVA.....	175
--	-----

CAPÍTULO 15

INTELIGENCIA ARTIFICIAL, APRENDIZAJE ORGANIZATIVO Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO

15.1. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.....	178
15.2. TRANSFERENCIA INTERGENERACIONAL DEL SABER EXPERTO	178
15.3. RESKILLING Y UPSKILLING EN EL SECTOR PÚBLICO	179

CAPÍTULO 16

COMPORTAMIENTO HUMANO E INTELIGENCIA HUMANA

16.1. INTERACCIÓN HUMANO-MÁQUINA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	182
16.2. INTELIGENCIA EMOCIONAL, JUICIO CRÍTICO Y ÉTICA	182
16.3. LÍMITES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CENTRALIDAD DE LA PERSONA.....	183

CAPÍTULO 17

CULTURA ORGANIZATIVA Y VALORES PÚBLICOS

17.1. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CULTURAS ORGANIZATIVAS BASADAS EN EL VALOR PÚBLICO	186
17.2. CONFIANZA INSTITUCIONAL, LEGITIMIDAD Y ACEPTACIÓN SOCIAL.....	186
17.3. GOBERNANZA ÉTICA Y ENFOQUE HUMAN-CENTERED DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	187

CAPÍTULO 18

PROPUESTAS Y ESCENARIOS DE FUTURO

18.1. MODELOS INTEGRADOS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y RELEVO GENERACIONAL	189
18.2. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	190

TERCERA PARTE
ENFOQUE LEGISLATIVO, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL EN
ESPAÑA Y EUROPA DEL RELEVO GENERACIONAL DE LOS
EMPLEADOS PÚBLICOS
Juan Isidro Martínez Pastor

CAPÍTULO 19
EL ENVEJECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO, EL RELEVO
GENERACIONAL COMO PRINCIPIO JURÍDICO Y MEDIDAS PARA
EL RELEVO GENERACIONAL

19.1. EL ENVEJECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO	198
19.1.1. Justificación socioeconómica	198
19.1.2. La pirámide de edad en las Administraciones Públicas: Retos y consecuencias.	200
19.2. EL RELEVO GENERACIONAL COMO PRINCIPIO JURÍDICO ...	201
19.2.1. El principio de eficiencia y eficacia en la gestión de RR. HH. públicos.	201
19.2.2. La planificación de recursos humanos como instrumen- to legal	202
19.2.3. Diferenciación entre relevo, reposición y tasa de reposi- ción. Eliminación progresiva de la tasa de reposición de efectivos	204
19.3. MEDIDAS PARA RELEVO GENERACIONAL	205
19.3.1. Propuesta de flexibilización de la tasa de reposición. . .	205
19.3.2. Regulación de la jubilación parcial y el contrato de re- levo en el ámbito público	205
19.3.3. Diseño de un nuevo marco legal para la estabilización definitiva del empleo público	209

CAPÍTULO 20
EL ENFOQUE LEGISLATIVO NACIONAL Y DE ADMINISTRACIÓN
LOCAL (ESPAÑA)

20.1. EL TEXTO REFUNDIDO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEA- DO PÚBLICO (TREBEP) Y LA PLANIFICACIÓN DE EFECTIVOS .	213
20.2. REGULACIÓN DE LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO (OEP): TASA DE REPOSICIÓN Y SUS LÍMITES.	215
20.3. NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y DE ESTABILIDAD (LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO)	216

20.4. RÉGIMEN LOCAL: EL PAPEL DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA PLANIFICACIÓN	220
--	-----

CAPÍTULO 21 LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA

CAPÍTULO 22 NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL DERECHO COMPARADO EN EUROPA

22.1. EL EMPLEO PÚBLICO EN EL CONTEXTO DEL DERECHO EUROPEO	253
22.2. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA	255
22.3. DIRECTIVAS RELATIVAS A LA LUCHA CONTRA EL ABUSO DE LA TEMPORALIDAD (DIRECTIVA 1999/70/CE).	257
22.4. EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN POR EDAD (DIRECTIVA 2000/78/CE)	258
22.5. EL DERECHO COMPARADO EN EUROPA.	259
22.5.1. Estudio comparado de los modelos de relevo generacional en Francia, Alemania e Italia	259

CAPÍTULO 23 EL ENFOQUE JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA Y EUROPA

23.1. ENFOQUE JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA.	277
23.1.1. Sentencias del Tribunal Constitucional (TC)	277
23.1.2. Sentencias del Tribunal Supremo (TS)	280
23.2. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE	285
23.2.1. Sentencias clave del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.	285
23.2.2. El impacto de la jurisprudencia europea en los Tribunales españoles.	287

CAPÍTULO 24 CASOS DE ÉXITO EN MATERIA DE IA Y RELEVO GENERACIONAL

24.1. AYUNTAMIENTO DE RIBA-ROJA DE TURIA (VALENCIA). YLE- NIA DIAZ MORÁN Y MARTA CANTÍN	293
24.2. DIPUTACIÓN DE ALICANTE: RAMÓN PÉREZ SORIA	306

CAPÍTULO 3

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Sumario

- 3.1. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN
 - 3.1.1. Una competencia habilitante, a caballo entre la administración electrónica y la mejora de los servicios públicos municipales
 - 3.1.2. Laboratorios de Innovación Ciudadana (LIC) para IA local
- 3.2. AUTONOMÍA LOCAL E IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL
 - 3.2.1. Una autonomía que permite innovar
 - 3.2.2. Ejemplos reales de uso de IA en ayuntamientos y diputaciones
- 3.3. LÍMITES Y DESAFÍOS, JURÍDICOS, TÉCNICOS Y ORGANIZATIVOS
 - 3.3.1. Límites y «limitaciones»: buscando un equilibrio necesario
 - 3.3.2. Desafíos pendientes
 - 3.3.3. La contratación pública como instrumento de implantación y de control